

OS IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NOS INCENTIVOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Pedro Jorge Holanda Alves

Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
E-mail: <pedro.alves@ipea.gov.br>.

Jevuks Matheus Araujo

Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: <jevuks@gmail.com>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2623>

A teoria tradicional das finanças públicas tem defendido profundamente a descentralização fiscal, argumentando que maior autonomia dos governos subnacionais garante maior eficácia alocativa, resultando em melhores resultados locais (Hayek, 1945; Samuelson, 1955; Tiebout, 1956; Oates, 1972). Essa tese foi ganhando força, de forma que, após os anos 1980, países como México, Argentina, China e Brasil decidiram por adotar políticas de descentralização de seus poderes, a fim de atingir melhores resultados.

No Brasil, após grande período de sua história promovendo alternância na adoção de políticas fiscais, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) institucionaliza um sistema de descentralização tanto de competências (atribuições ou obrigações), quanto na área fiscal, mantendo a arrecadação dos principais tributos sob responsabilidade do governo central e descentralizando os gastos, via transferências intergovernamentais. Os mecanismos de transferência buscam corrigir o desequilíbrio fiscal entre os entes; entretanto, existe uma clara dificuldade em definir os critérios que garantem a quantidade ideal de recursos a ser transferidos.

Poderia um adicional inesperado de recursos deteriorar a qualidade do gasto público? Essa questão é importante, uma vez que a forma como os municípios utilizam esses recursos pode gerar um impacto diferente de longo prazo. A expectativa é que as regiões mais atrasadas que receberam fundos adicionais compensem seu subdesenvolvimento no longo prazo. Lewis e Smoke (2017) apontam que essas receitas adicionais podem criar incentivos benéficos favorecendo os gastos em áreas sociais, ou gerar incentivos perversos privilegiando despesas administrativas.

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é encontrar o comportamento dos municípios próximos à faixa do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

com seus gastos. As hipóteses são que os gastos na função educação e saúde positivamente associados com os ganhos de FPM nos indicam gastos benéficos, enquanto as despesas em pessoal e administrativo positivamente associadas aos ganhos do fundo nos revelam incentivos perversos.

Trabalhos anteriores, como os de Brollo *et al.* (2013), Litschig e Morrison (2013), Monasterio (2013), Castro, Mattos e Patriota (2016) e Araújo e Mattos (2019), buscam analisar o impacto desses recursos adicionais nas condições sociais e econômicas do município, mas, assim como foi proposto, este trabalho também julga importante buscar evidências de qual incentivo esses recursos geram no orçamento desses municípios. Em princípio, existem outros mecanismos que podem interagir com nossos resultados e contribuir para explicar o impacto de transferências maiores, como a análise do crescimento econômico e da desigualdade social.

Usaram-se os dados dos três primeiros *cutoffs* das regras de transferências do FPM e aplicou-se um modelo de regressão descontínua (RDD), com o objetivo de captar os efeitos dessas transferências no orçamento municipal durante os anos de 2013 a 2016. Os resultados encontrados para o painel indicam que o acréscimo de receita exógeno gera aumento significativo do gasto na função administrativa e na relacionada ao desporto e lazer, enquanto os demais gastos, como despesa com educação, saúde, segurança pública e transporte, não apresentaram nenhum impacto das transferências adicionais do FPM. Um possível canal para os gastos no setor administrativo pode ser destinado ao aumento com número de funcionários com cargos comissionados, que também apresentou descontinuidade positiva. Assim, encontramos evidências de que as transferências geram apenas incentivos perversos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. M.; MATTOS, E. **(Mis)reporting population elasticity in Brazilian municipalities: a census tale**. 2019.

BROLLO, F. *et al.* The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, Aug. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3npJFUA>>.

CASTRO, M. A.; MATTOS, E.; PATRIOTA, F. **Spatial spillovers and political coordination in public health provision**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. (Working Paper, n. 417).

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. **The American Economic Review**, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945. Disponível em: <<https://bit.ly/36KujTR>>.

LEWIS, B. D.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers and local incentives and responses: the case of indonesia. **Fiscal Studies**, v. 38, n. 1, p. 111-139, Feb. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/38MvIBd>>.

LITSCHIG, S.; MORRISON, K. M. The impact of intergovernmental transfers on education outcomes and poverty reduction. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 5, n. 4, p. 206-240, Oct. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3pBwuBO>>.

MONASTERIO, L. M. A estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n. 4, p. 109-117, 2014.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1972. Disponível em: <<https://bit.ly/35BkOa8>>.

SAMUELSON, P. A. **Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure**. London: Macmillan Education, 1955. Disponível em: <<https://bit.ly/2IMrrh2>>.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. Disponível em: <<https://bit.ly/3pDIzhs>>.